



Sygn. akt I NO 161/19

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 1 lipca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Tomasz Demendecki (sprawozdawca)

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z odwołania E. C. S.

w przedmiocie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy o przedstawienie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Izbie Gospodarczej, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2017 r., poz. 854,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 1 lipca 2020 r.

oddala odwołanie.

UZASADNIENIE

Krajowa Rada Sądownictwa uchwałą Nr (...) z dnia 28 czerwca 2019 r. działając na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (t.j. Dz.U. 2019, poz. 84 ze zm., dalej: ustawa o KRS), odmówiła ponownego rozpatrzenia sprawy rozstrzygniętej uchwałą Nr (...) z dnia 8 listopada 2018 r. w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie do

pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Izbie Gospodarczej, ogłoszonym w Monitorze Polskim z 2017 r., poz. 854.

W uzasadnieniu stanowiska KRS wyjaśniła, dzieląc stanowisko zespołu członków KRS, że osiągnięcie przez Wnioskodawczynię określonego w art. 7 § 1 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. 2019, poz. 2167 ze zm., dalej: p.u.s.a.) dziesięcioletniego okresu pozostawania na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego po wydaniu przez Krajową Radę Sądownictwa uchwały w sprawie indywidualnej nie może stanowić nowej okoliczności w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy o KRS. Wskazała ponadto, że art. 7 § 1 p.u.s.a. określa *conditio sine qua non* dopuszczalności powołania na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, a jego ewentualne zaistnienie podlega badaniu przez Krajową Radę Sądownictwa w ramach przeprowadzonego postępowania nominacyjnego. Spełnienie tej przesłanki *post factum* nie może stanowić nowej okoliczności w sprawie, gdyż tak samo jak wymóg ukończenia przez kandydata wieku 40 lat, jest oczywistym następstwem upływu czasu, a badaniu nie podlega spełnianie przez kandydata przesłanek formalnych do powołania na wolne stanowisko sędziowskie po podjęciu uchwały w sprawie indywidualnej. W przeciwnym razie możliwe byłoby każdorazowe wznowienie postępowania prowadzonego przed Krajową Radą Sądownictwa w stosunku do każdego kandydata, który nie spełniał wymogów formalnych powołania na wolne stanowisko sędziowskie, gdy stan ten zmienił się po podjęciu przez Radę uchwały w sprawie indywidualnej.

Odwołaniem z dnia 21 sierpnia 2019 r. Skarżąca E. C.-S. zaskarżyła powyższą uchwałę w całości, jako sprzeczną z przepisami prawa.

Zaskarżonej uchwale zarzuciła naruszenie art. 44 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 42 ust. 1 ustawy o KRS przez ich wadliwe zastosowania, polegające na zaprezentowaniu wewnętrznie sprzecznej argumentacji w zakresie stanowiska Rady co do charakteru prawnego określonej w art. 7 § 1 i § 2 w zw. z art. 6 § 3 p.u.s.a. przesłanki wymaganego 10-letniego zajmowania stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego (stażu); art. 42 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 33 ust. 1 ustawy o KRS, przez ich niezastosowanie; art. 45 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 7 § 1 i § 2 p.u.s.a. w zw. z art. 6 § 3 p.u.s.a., przez błędną ich

wykładnię, polegającą na przyjęciu - wskutek pominięcia jako wzorca normatywnego art. 7 § 2 p.u.s.a. – że przesłanka „nowej okoliczności” nie dotyczy okoliczności zaistniałych po dacie wydania uchwały w sprawie nieprzedstawienia Prezydentowi RP kandydata na wolne stanowisko sędziowskie, a to w związku z błędną wykładnią przesłanki „10-letniego okresu zajmowania stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego”; art. 45 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 7 § 1 i § 2 p.u.s.a. w zw. z art. 6 § 3 p.u.s.a., przez ich niezastosowanie; art. 45 ust. 3 ustawy o KRS w zw. z art. 45 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 7 § 1 i § 2 p.u.s.a. w zw. z art. 6 § 3 p.u.s.a., przez wadliwe jego zastosowanie i uznanie, że w sprawie zaistniała podstawa do odmowy ponownego rozpoznania sprawy nominacyjnej.

Wniosła o uchylenie uchwały w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Krajowej Radzie Sądownictwa.

W uzasadnieniu wskazała, że źródło wadliwości skarżonej uchwały tkwi w dokonanej przez Radę błędnej wykładni przesłanki „nowej okoliczności”, wskazanej w art. 45 ust. 1 ustawy o KRS. Skutkiem dokonania wadliwej wykładni jest zaniechanie przez Radę zbadania okoliczności faktycznych sprawy, a w konsekwencji - poza wewnętrzną sprzecznością stanowiska Rady co do charakteru przesłanki stażu - także wystąpienie istotnych braków w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały. Skarżąca wskazała, że Rada swoje stanowisko w zakresie wykładni przesłanki „nowa okoliczność” oparła wyłącznie na treści art. 7 § 1 p.u.s.a. i tezie o bezwzględным charakterze przesłanki stażu. Tymczasem, zdaniem Skarżącej art. 7 § 1 p.u.s.a. nie stanowi całościowej regulacji dotyczącej przesłanek formalnych, czego dowodzi treść jego § 2. Zgodnie z art. 7 § 2 p.u.s.a. do powołania na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego stosuje się także przepisy art. 6 § 2-4 p.u.s.a., a więc także § 3 art. 6 p.u.s.a. Na mocy tego ostatniego przepisu zaś w wyjątkowych przypadkach Prezydent RP, na wniosek KRS, może powołać kandydata na stanowisko sędziego mimo krótszych, niż określone w art. 7 § 1 pkt 7 p.u.s.a., okresów pozostawiania na stanowiskach wymienionych w tym punkcie lub wykonywania zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza. Zdaniem Skarżącej, normatywny wzorzec należy zrekonstruować w oparciu o art. 45 ust. 1 ustawy o KRS w zw. z art. 7 § 1 i pominięty § 2 p.u.s.a. w zw. z art. 6 § 3 p.u.s.a. W oparciu o tak przyjęty wzorzec należy ocenić zajęte - choć wyrażone w sposób ułomny - w skarżonej uchwale stanowisko Rady co do wykładni określonej w art. 45 ust. 1 ustawy o KRS przesłanki „nowa okoliczność” i charakteru określonej w art. 7 § 1 i § 2 w zw. z art. 6 § 3 p.u.s.a. przesłanki stażu. Powołując się na stanowiska doktryny Skarżąca wskazała, że przesłanka stażu nie ma charakteru bezwzględnego. Podniosła, że w dacie podejmowania uchwały przez Radę, Odwołująca - pomimo braku formalnego - stażu na stanowisku

sędziego WSA - legitymowała się ponad dwuletnim stażem orzekania w Izbie Gospodarczej NSA i ponad 20-letnim doświadczeniem w zakresie teorii i stosowania prawa administracyjnego. Nadal orzeka w tej Izbie na podstawie oddelegowania z WSA. W jej ocenie, jeżeli ustawodawca dopuścił w szczególnych przypadkach odstępianie od tego wymogu (skrócenie stażu), to oznacza, że przewidział, iż w praktyce mogą zaistnieć sytuacje, w których kandydat pomimo formalnie niezajmowania stanowiska sędziego WSA przez 10 lat gwarantuje spełnienie wymogu właściwego sprawowania urzędu na stanowisku sędziego sądu odwoławczego. Tym samym, prawidłowe stosowanie przesłanki stażu w procedurze nominacyjnej wymaga oceny dwóch aspektów: oceny czysto formalnego (matematycznego) wyliczenia czasu sprawowania danego urzędu, tj. formalnego pozostawania na danym stanowisku, ale również oceny aspektu materialnego, tj. czy pomimo formalnego zajmowania stanowiska krócej niż 10 lat, kandydat w sensie materialnym legitymuje się odpowiednimi kompetencjami. Zdaniem Skarżącej, ten aspekt w wykładni przesłanki z art. 45 ust. 1 ustawy o KRS i art. 7 § 2 w zw. z art. 6 § 3 p.u.s.a. został pominięty przez Radę w toku rozpoznawania wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy.

Skarżąca zarzuciła ponadto, że sposób sporządzenia uzasadnienia zaskarżonej uchwały budzi wątpliwości co do jej wewnętrznej spójności i konsekwencji prezentowanego przez Radę stanowiska w zakresie charakteru przesłanki stażu.

Odwołująca się, na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy o KRS w zw. z art. 398⁴ § 1 i 2 oraz art. 398¹⁵ k.p.c., wniosła o przyjęcie odwołania do rozpoznania, uchylenie zaskarżonej uchwały w całości i przekazanie sprawy Krajowej Radzie Sądownictwa do ponownego rozpoznania. Ponadto wniosła o rozważenie przez Sąd Najwyższy – w razie uwzględnienia wniosku o przyjęcie odwołania do rozpoznania - przekazania odwołania do wspólnego rozpoznania, lecz odrębnego rozstrzygnięcia, z odwołaniem od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa Nr (...) dnia 8 listopada 2018 r. złożonym przez Pana sędziego S. J. K..

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 44 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o KRS, uczestnik postępowania może odwołać się do Sądu Najwyższego z powodu sprzeczności uchwały Rady z prawem, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Wynikające z tego przepisu prawo zaskarżenia uchwał Rady dotyczy zatem uchwał podejmowanych w sprawach należących do jej kompetencji, w tym w wymienionych

w art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o KRS sprawach o rozpatrzenie i ocenę kandydatów do pełnienia urzędu na stanowiskach sędziów Sądu Najwyższego oraz stanowiskach sędziowskich w sądach powszechnych, sądach administracyjnych i sądach wojskowych. Ustanowienie trybu odwoławczego do Sądu Najwyższego od uchwał Rady sprawia, że przedmiot postępowania w kwestii oceny kandydata i przedstawienia wniosku o jego powołanie na stanowisko sędziego ma charakter sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, która powinna podlegać kontroli sądowej w zakresie właściwym tego rodzaju sprawom, tj. pod kątem legalności i przestrzegania stosownych procedur prawnych oraz poszanowania praw obywateli, w tym wynikających z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 60 Konstytucji RP, zasad równego dostępu do służby publicznej, równego traktowania oraz demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Z dotychczasowej, jednolitej linii orzeczniczej wynika, że zakres kognicji Sądu Najwyższego w przedmiocie oceny uchwał Krajowej Rady Sądownictwa obejmuje wyłącznie badanie, czy uchwała nie pozostaje w sprzeczności z prawem. Natomiast Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do merytorycznego oceniania sprawy rozstrzygniętej w uchwale (por. wyroki Sądu Najwyższego z 20 października 2009 r., III KRS 13/09; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/11; z 5 sierpnia 2011 r., III KRS 10/12; z 12 lutego 2014 r., III KRS 1/14; z 4 kwietnia 2013 r., III KRS 173/13; z 4 kwietnia 2013 r., III KRS 172/13, z 15 maja 2013 r., III KRS 197/13). Badaniu podlega zatem, co do zasady, jedynie procedura podjęcia uchwały, a nie przesłanki, które zadecydowały o jej treści.

Przenosząc te ogólne uwagi na grunt rozpoznawanej sprawy, należy stwierdzić, że Krajowa Rada Sądownictwa, podjęła zaskarżoną uchwałę z zachowaniem prawidłowego toku postępowania przed Radą i po uwzględnieniu wszystkich ustawowych kryteriów oceny uczestniczących w tym postępowaniu kandydatów.

Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o KRS w przypadku ujawnienia nowych okoliczności Rada może z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania ponownie rozpatrzyć sprawę. Unormowana cytowanym przepisem instytucja ponownego rozpoznania sprawy zbliżona jest do instytucji wznowienia postępowania, jednakże wobec wyraźnego ustawowego wyłączenia stosowania

przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz braku odesłania do przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu przed Krajową Radą Sądownictwa, regulację art. 45 ustawy o KRS należy traktować jako odrębną od unormowań tychże aktów i zarazem kompleksową. Przepis ten umożliwia Radzie ponowne rozpoznanie sprawy (z urzędu lub na wniosek uczestnika postępowania) w razie spełnienia jednej, ale koniecznej przesłanki, jaką jest ujawnienie nowych okoliczności.

W judykaturze zostało wyjaśnione, że nowe okoliczności to zarówno te, które istniały w trakcie poprzedniego rozpoznawania sprawy, lecz nie były znane tak Radzie i uczestnikom postępowania, jak i okoliczności zaistniałe już po zakończeniu postępowania, a dotyczące istoty sprawy i mogące mieć wpływ na sposób jej rozstrzygnięcia (por. wyrok Sądu Najwyższego z 9 sierpnia 2012 r., III KRS 18/12).

W przedmiotowej sprawie przedmiotem poprzedniego postępowania był wniosek Skarżącej o powołanie na stanowisko sędziego NSA w Izbie Gospodarczej, ogłoszone w Monitorze Polskim z 2017 r., poz. 854.

W przypadku sądownictwa administracyjnego ustawodawca, określił w art. 7 p.u.s.a. katalog przesłanek, jakie musi spełniać kandydat na stanowisko sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Regulacja ta jest dalszym rozwinięciem art. 6 p.u.s.a. ustanawiającego warunki determinujące możliwość zajmowania stanowiska sędziego WSA.

Z analizy akt sprawy wynika, że uchwała Nr (...) z dnia 8 listopada 2018 r. uprawomocniła się w stosunku do Pani E. M. C. S. w dniu 26 marca 2019 r. Skarżąca we wniosku z 15 marca 2019 r. oraz w uzupełnieniu wniosku z 18 kwietnia 2019 r. zwróciła się do Krajowej Rady Sądownictwa o ponowne rozpatrzenie sprawy z uwagi na zaistnienie nowej okoliczności polegającej na tym, że w dniu 20 lutego 2019 r. spełniła określony w art. 7 ustawy p.u.s.a. warunek co najmniej dziesięcioletniego zajmowania stanowiska sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Trafnie zatem KRS w uzasadnieniu uchwały Nr (...) z 28 czerwca 2019 r. wyjaśniła, że osiągnięcie przez wnioskodawczynię określonego w art. 7 § 1 p.u.s.a. dziesięcioletniego stażu na stanowisku sędziego wojewódzkiego sądu administracyjnego po dacie zgłoszenia na wolne stanowisko sędziowskie nie

mogło stanowić nowej okoliczności w rozumieniu art. 45 ust. 1 ustawy o KRS, gdyż przywołany przepis art. 7 § 1 p.u.s.a stanowi *conditio sine qua non* dopuszczalności powołania na urząd sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego i podlega badaniu przez Krajową Radę Sądownictwa w ramach przeprowadzonego postępowania nominacyjnego. Spełnienie tej przesłanki *post factum* nie może stanowić nowej okoliczności w sprawie. Jednocześnie Rada, w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, wyjaśniła również, że nie znalazła podstaw do uznania, że zachodzi wyjątkowy przypadek w rozumieniu art. 7 § 2 w zw. z art. 6 § 3 p.u.s.a., przemawiający za przedstawieniem Prezydentowi RP wniosku o powołanie Pani E. M. C. S. na stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie legitymującej się wymaganym stażem pracy na stanowisku sędziego i tym samym odstąpienie od podstawowych wymogów formalnych określonych ustawą.

Artykuł 42 ust. 1 ustawy o KRS stanowi, że uchwały Rady w sprawach indywidualnych wymagają uzasadnienia, jednakże nie określa wymaganej treści tego uzasadnienia. W orzecznictwie Sądu Najwyższego podnosi się, że celem uzasadnienia uchwały w indywidualnej sprawie jest przedstawienie przesłanek, którymi kierowała się Rada podejmując rozstrzygnięcie zawarte w uchwale i wykazanie, że uchwała została podjęta po wszechstronnym rozważeniu okoliczności sprawy (por. wyrok Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 2013 r., III KRS 172/13, niepubl. i orzeczenia w nim powołane). Uzasadnienie zaskarżonej uchwały spełnia te wymagania (por. wyrok Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2017 r., III KRS 37/16, LEX nr 2258029).

Z powyższych względów odwołanie - wobec niewykazania sprzeczności zaskarżonej uchwały z prawem - podlega oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 44 ust. 3 ustawy o KRS.